SZTE Klebelsberg Könyvtár

J001078153


Wolters Kluwer
CompLex Kiadó

Kiadja a
Wolters Kluwer Kft.
Budapest, 2014
1117 Budapest, Prielle Kornélia u. 21–35.
Telefon: (40) 464-565
Fax: +36 (1) 464-5657
e-mail: info@wolterskluwer.hu
www.wolterskluwer.hu

SZTE Klebelsberg Könyvtár
Egyetemi Gyűjtemény
1.

HELYBEN
OLVASHATÓ

Felelős vezető: Tóth Gábor, a Wolters Kluwer Kft. ügyvezetője
Kiadásért felelős: dr. Vajda Krisztina
Műszaki kiemelt főmunkatárs: Schuller Krisztina
Műszaki szerkesztők: Kerek Imréné, Szász Zoltán
Fedélterv és tördelés: Wolters Kluwer Kft. DTP-csoport
Nyomdai munkálatok: Starkiss Kft.

X 198938

Kiadványaink megtekinthetők és megvásárolhatók szakkönyvesboltunkban a Kiadó címén,
továbbá a www.complex.hu portálon.

Minden jog fenntartva, beleértve a sokszorosítás és a mű bővített, illetve rövidített változatának kiadási jogát is.
A Kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül sem a teljes mű, sem annak bármely része semmiféle formában (fotokópia, mikrofilm vagy más hordozó) nem sokszorosítható.

Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben



Ünnepi kötet Verebélyi Imre 70. születésnapja tiszteletére



Szerkesztette
Patyi András – Lapsánszky András

Szerkesztők:
Patyi András
Lapsánszky András

Szerzők:
Ádám Antal
Balázs István
Bende-Szabó Gábor
Bihari Mihály
Bukovics István
Darák Péter
Dezső Márta
Fábián Adrián
Fazekas Judit
Fazekas Marianna
Gellén Márton
Gyergyák Ferenc
Gyurita Rita
Hazafi Zoltán
Holló András
Horváth M. Tamás
Hulkó Gábor
Imre Miklós
Ivancsics Imre
Jenei György
Józsa Zoltán
Kecskés Gábor
Kiss László
Korinek László
Kovács Gábor
Kukorelli István
Lamm Vanda
Marján Attila
Máthé Gábor
Mezey Barna
Nagy Marianna
Pálné Kovács Ilona
Rácz Lajos
Rechnitzer János
Rixer Ádám
Seereiner Imre Alfonz
Smuk Péter
Stumpf István
Sulyok Gábor
Szalai Éva
Szamel Katalin
Szente Zoltán
Szigeti Péter
Torma András
Varga Zs. András
Vavró István
Zongor Gábor

© Patyi András, Lapsánszky András, Budapest, 2014
© Ádám Antal, Balázs István, Bende-Szabó Gábor, Bihari Mihály, Bukovics István, Darák Péter, Dezső Márta, Fábián Adrián, Fazekas Judit, Fazekas Marianna, Gellén Márton, Gyergyák Ferenc, Gyurita Rita, Hazafi Zoltán, Holló András, Horváth M. Tamás, Hulkó Gábor, Imre Miklós, Ivancsics Imre, Jenei György, Józsa Zoltán, Kecskés Gábor, Kiss László, Korinek László, Kovács Gábor, Kukorelli István, Lamm Vanda, Marján Attila, Máthé Gábor, Mezey Barna, Nagy Marianna, Pálné Kovács Ilona, Rácz Lajos, Rechnitzer János, Rixer Ádám, Seereiner Imre Alfonz, Smuk Péter, Stumpf István, Sulyok Gábor, Szalai Éva, Szamel Katalin, Szente Zoltán, Szigeti Péter, Torma András, Varga Zs. András, Vavró István, Zongor Gábor, Budapest, 2014
© Wolters Kluwer Kft., Budapest, 2014

A Wolters Kluwer Kft. az 1795-ben alapított Magyar Könyvkiadók és Könyvterjesztők Egyesülésének a tagja.

Tisztelegve az Ünnepelt szakmai és tudományos életútja előtt



Verebélyi Imre szakmai, oktatói és tudományos pályafutásának összefoglalása

Verebélyi Imre 1944. július 21-én született, 1967-ben az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi karán „summa cum laude" minősítéssel diplomázott. Szakterületén, a helyi és központi igazgatás szervezéstani és közigazgatási jogi témaköreiben egyetemi oktatóként, tudományos kutatóként, majd kormányzati szintű közigazgatási vezetőként hazánkban, illetve nemzetközileg is elismert tevékenységet végzett.

1966 és 1977 között az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Államigazgatási Jogi Tanszékének oktatója volt. Kezdetben gyakorlatokat vezetett, ennek során többek között adaptálta, és továbbfejlesztette az államigazgatási helyzetjátékmódszert. Később kutatási témáiban előadásokat tartott, majd évfolyamfelelős oktató lett. Egyetemi oktatóként – a tantárgy gyakorlati jellegére tekintettel – már pályakezdőként törekedett az elméleti kérdések gyakorlati alapjainak és következményeinek bemutatására. Ennek érdekében hasznosította a gyakorlatot összegző kiadványokat, a fővárosi igazgatási osztályon eltöltött gyakornoki munkáját, a helyi igazgatási szerveknél és a minisztériumoknál általa vezetett felmérések és iratelemzések általánosítható gyakorlati tapasztalatait. Egyetemi oktatói munkájának fontos része volt a diákkör segítése, a legjobb hallgatók tudományos diákköri munkáinak inspirálása.

1977-től megbízták a Tanácsakadémia Tanácsszervezési Kutatócsoportjának vezetésével, és másodállásban 1989-ig államigazgatási jogot oktatott az újonnan létrehozott Államigazgatási Főiskolán.

1990-ben az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán címzetes egyetemi tanár lett, 2000-ben habilitált, és az Egyetemi Habilitációs Bizottság tagjának is megválasztották.

A köztársasági elnök 2004-ben nevezte ki egyetemi tanárnak. Egyetemi tanárként főállásban 2007-től oktat a győri Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Karán, ahol előkészítette, és tantárgyfelelősként szervezte az európai és nemzetközi igazgatási mesterszak (ENIGMA) megindítását. 2008-tól a Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolájának alapító vezetője, törzstagja és két tantárgyban oktatója. A győri Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Karon tagja a Habilitációs Bizottságnak, és részt vesz a habilitációs eljárásokban. Oktatásszervezési feladatai körében a MAB felkérésére egyetemi tanári pályázatokat bírált el.

Az 1978-tól létrejött Államigazgatási Szervezési Intézet igazgatójaként a kutató-fejlesztő alapfeladatai mellett részt vett a köztisztviselők gyakorlati továbbképzésében. A nyolcvanas években a hágai székhelyű International Union of Local Authorities előbb angol nyelvű előadások megtartására kérte fel, majd pedig megbízta a fejlődő országok vezető köztisztviselőit továbbképző nyugat-európai kurzusok egy részének magyarországi lebonyolításával. 1990-től mint témafelelős közigazgatási államtitkár megszervezte a köztisztviselők új alap- és szakvizsgarendszerét, ehhez tananyagot – témavázlatokat – készített. A szakvizsga-követelmények és ismeretanyag-előkészítő eljárásaiban nagy hangsúlyt helyezett arra, hogy a köztisztviselőknek ne csak a megbízható megvalósítás, hanem a folyamatos megújítás (korszerűsítés) szakmai ismereteit és módszereit is oktassák. 1994 és 1998 között az Országos Szakvizsgabizottság Társelnöke volt.

Oktatói életpályájának utolsó szakaszában a közigazgatási rendszertani ismeretek oktatásának olyan módszerét dolgozta ki, amelyben komplex módon mutatja be a demokrácia, a jogállamiság és a hatékonyság alapvető értékeinek és módszereinek kívánatos érvényesülését az igazgatási alrendszerekben (betűszóval: MERCEDES-modellben). Az Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola vezetőjeként a jogtudományi témák mellett ösztönözte az államtudományi témák oktatását és témakiírását. Három PhD-hallgató témavezetője, egy doktorandusz hallgatója nemrég PhD-fokozatot szerzett, korábban pedig egy kandidátusi fokozatot elnyert személynek volt az aspiránsvezetője. Egyetemi oktatói és tehetséggondozási tevékenységét meghatározó mottóként előszeretettel idézte a latin mondást: non scholae sed vitae discimus.

A tudományos pályára való felkészülés megalapozását öt évtizeddel ezelőtt, 1964-ben egyetemi hallgatóként az államjogi-államigazgatási tudományos diákkörben készített dolgozatával kezdte el az ELTE-n. Később a tudományos diákkör vezetője és az Államigazgatási Jogi Tanszék demonstrátora lett. Tudományos diákköri munkájáért 1965-ban megkapta az Eötvös Loránd Emlékérmet.

Tudományos tevékenységében az alapozó és a fejlesztő típusú kutatások szervesen összekapcsolódtak. A vizsgált tárgykör jellege miatt nem elégedett meg a felszíni jelenségek mélyén meghúzódó lényegi összefüggések leírásával, feltárásával, hanem – ahol lehetett – kereste a tudományosan megalapozott fejlesztési lehetőségeket is. A helyi és központi igazgatás részkérdéseinek kezdeti vizsgálatától fokozatosan eljutott a két alrendszer átfogó kutatásáig. Kutatási módszerei között kiemelt szerepet kapott a nemzetközi és a történeti összehasonlító módszer. A nemzetközi összehasonlítást egyes államok bemutatásával és összevetésével kezdte, később kitért a nemzetközi regionális és világszervezetek összehasonlító következtetéseinek bemutatására és elemzésére. A hazai történeti összehasonlítás során főként az önkormányzatiság polgári kezdeteit, előzményeit vetette össze a későbbi fejlődési folyamatokkal. A hazai eszmetörténeti vizsgálódásai középpontjában Magyary Zoltán munkássága és annak nemzetközi összefüggései álltak. Fejlesztő típusú kutatásai során – az adott időszak jogi-politikai rendszer korlátai között lehetséges – minél nagyobb szakmai megújításra törekedett.

Külföldi kutatómunkát legelőször 1972–73-ban a Nemzetközi Közigazgatás-tudományi Intézet brüsszeli központjában mint ösztöndíjas kutató végzett. 1980-tól rendszeresen meghívták külföldi konferenciák szekcióiba, majd plenáris üléseire referensként, előadóként. Kandidátusi értekezését (adatai: A tanácsi szakigazgatás minisztériumi irányításának államigazgatási alapkérdései. Kandidátusi értekezés, Budapest, MTA Könyvtára, 1979. 234 o.) 1979-ben, MTA doktori értekezését (adatai: Önkormányzat és központosítás. Doktori értekezés, Budapest, MTA Könyvtára, 1986. 479 o., könyv formájában megjelent: A tanácsönkormányzat. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1987. 432 o.) 1988-ban védte meg.

Saját kutatómunkája mellett jelentős kutatásszervező és -vezető tevékenységet végzett az Államigazgatási Szervezési Intézetben, melynek 1978-ban alapító igazgatója, majd 1999 és 2001 között a jogutód Magyar Közigazgatási Intézet főigazgatója volt. Az Intézetben fejlesztési kísérleteket (kisvárosi modell, kétszintű helyi-területi igazgatás stb.) irányított, ottani kutatómunkájában a helyi tanácsok önkormányzati jellegének kiszélesítésével, majd a tanácsok helyi önkormányzatokká alakításával foglalkozott. Az Intézet módszertani központ és kutatási műhely volt, a kutató részlegen dolgozó tudományos munkatársak közül az idők során 14 fő szerzett kandidátusi, PhD-, illetve CSc. tudományos minősítést, illetve MTA nagydoktori címet.

Az 1980-as években beválasztották az MTA Szervezéstudományi Bizottságába. 1990 és 1993 között Gérard Marcou-val közösen nemzetközi kutatócsoportot vezetett a Nemzetközi Közigazgatástudományi Intézetben. 2007 és 2010 között az OTKA Poli-

tikatudományi és Jogtudományi Bizottságát vezette. Több tudományos minősítési eljárásban vett részt mint opponens vagy bírálóbizottsági tag. Főállású munkája mellett megbízásos jogviszonyban kutatómunkát végzett a Társadalomtudományi Intézetben, az MTA Jogtudományi Intézetében és a Corvinus Egyetem Közigazgatás-tudományi Karán. Nemzetközi közigazgatási szakértői megbízásokat teljesített az IULA, az ENSZ, az OECD SIGMA felkérésére Brazíliában, Kínában, Lettországban, Szlovéniában és Oroszországban.

1992 és 1998 között beválasztották szakmája világlapjának az International Review of Administrative Sciences nemzetközi szerkesztőbizottságába. 1990-ben alapító főszerkesztője volt a Magyar Közigazgatás című szakmai-tudományos folyóiratnak, 2007-től pedig az Új Magyar Közigazgatás című szakmai-tudományos folyóiratnak. Jelenleg e folyóirat szerkesztőbizottságának elnöke.

Kutató-fejlesztő tevékenységéért és nemzetközi kapcsolatépítő szakmai munkájáért több elismerésben részesült. Így többek között 1978-ban az országos felmérésen alapuló tudományos könyvéért az MTA elismerésben részesítette. 1979-ben az amerikai és magyar helyi igazgatási szervek közötti kapcsolatok kiépülését segítő szakmai munkájáért az egyesült államokbeli Minneapolis Város Önkormányzatától díszpolgári címet kapott. A nyolcvanas évtizedben a városkörnyéki igazgatást és a kétszintű igazgatást érintő koncepcionáló és kísérletet vezető munkájáért elnyerte a Munka Érdemrend Ezüst Fokozatát. A rendszerváltás után, 2000-ben a Belügyminisztériumtól megkapta a Kiváló Tudományos Munkáért Díjat. 2006-ban a Közigazgatás-tudományi Kartól kiemelkedő szakmai tevékenységéért Magyary Zoltán emlékérmet kapott. Tudományos tevékenységének fontos nemzetközi elismerését jelentette, hogy 1998 és 2007 között, tudományágának világszervezete, a Nemzetközi Közigazgatás-tudományi Intézet háromszor választotta meg alelnökének.

A rendszerváltoztatás történelmi átalakulási folyamatában, 1989 májusa és 1994 augusztusa közötti időben új típusú, jelentős szakmai feladatokat kapott. Önkormányzati és más belügyi-igazgatási feladatkörökben vezető köztisztviselői állást vállalt a Belügyminisztériumban. Előbb közigazgatási ügyekért felelős miniszterhelyettesnek, majd 1990 áprilisától közigazgatási államtitkárnak kérték fel. Szakmai vezetőként részt vett a rendszerváltoztatás, valamint ezen belül a közigazgatás modellváltás előkészítésének és megvalósításának kormányzati folyamataiban. 1994 és 1998 között közigazgatás-korszerűsítési kormánybiztosként a rendszerváltáskor kialakított decentralizált és dekoncentrált helyi igazgatási, valamint központi igazgatási modellek szükséges korrekciójának és továbbfejlesztési irányainak kidolgozásáért volt felelős. 1998 és 2001 szeptembere között a

Magyar Közigazgatási Intézet Főigazgatói feladatai mellett kinevezték a Miniszterelnöki Hivatal nemzetközi közigazgatási ügyekért felelős miniszteri biztosának. 2001 nyarán a köztársasági elnök rendkívüli követté és meghatalmazott miniszterré nevezte ki. Ebben a rangban szakdiplomata volt az OECD közigazgatási és kormányzati témákkal foglalkozó témacsoportjai mellett és a MEH, valamint a Belügyminisztérium megbízásából utazó szakköveti feladatokat teljesített az európai közigazgatási térség államainak és az itt működő nemzetközi szervezetek közigazgatással foglalkozó részlegeinél.

Fejlesztési típusú államigazgatási feladataihoz jó alapot adott a gyakorlatorientált rendszertani, oktatási-kutatási tevékenysége, valamint a bevezetendő új rendszer, főként a nyugat-európai modellországok tanulmányozása során szerzett ismeretanyag. Közigazgatási miniszterhelyettesként többek között kidolgozta a leendő önkormányzati törvény szabályozási koncepciójának alapvonalait, 12 politikai párt, mozgalom által delegált szakemberek és elméleti szakemberek alkotta törvényelőkészítő bizottság vezetőjeként összegezte a Helyi Önkormányzatok Európai Kartájának kereteibe beilleszthető szabályozási alternatívákat, a szövegtervezetet hazai és nemzetközi vitára bocsátotta, majd átadta a rendszerváltoztató kormány politikai vezetőinek. 1989 második felétől munkatársaival a bevezetendő demokratikus jogállamisággal ütköző, nem gazdasági tárgyú hatályos joganyag átfogó deregulálására tett javaslatot. Közigazgatási államtitkárként egyebek között szakmailag irányította, illetve összehangolta az önkormányzatokra vonatkozó kétharmados törvények, más törvények, kormány- és miniszteri rendeletek előkészítését. A kormányzat Közigazgatási Államtitkári Értekezletének résztvevőjeként bekapcsolódott a többi minisztérium által kidolgozott rendszerváltó jogszabálytömeg tervezeteinek véleményezésébe. A Belügyminisztériumot képviselte a szabadon választott Országgyűlés állandó bizottságainak ülésein, a bizottságok kormánypárti és ellenzéki képviselői számára – kérésükre – szakmai segítséget nyújtott, felkarolta a kompromisszumot kereső felvetéseiket. Minisztere, illetve a miniszterelnök egyetértése esetén beillesztette azokat a kormányzati tervezetek fő vonalainak keretébe, szakmai oldalról segítette a politikai döntéshozók akkor lehetséges közmegegyezését. Közigazgatás-korszerűsítési kormánybiztosként átfogó koncepciót és intézkedési tervet dolgozott ki az egész közigazgatási rendszer továbbfejlesztési feladataira. Összegyűjtötte a minisztériumok és a szakmai szövetségek korrekciós vagy modellt kiteljesítő javaslatait, ezeket kormány-előterjesztés keretébe foglalta. A ciklus közepén a kormánytöbbség elfogadta a reformtervet, de az a ciklus hátralévő részében nem teljeskörűen valósult meg.

Fejlesztő típusú állami vezetői feladatait politikus vezetőknek alárendelt szakmai vezetőként látta el. E tevékenysége során a demokratikusan megválasztott mindenkori kormánytöbbség programjainak általános keretében és annak fő céljaihoz igazodva tárt fel



fejlesztési megoldásokat, ezekről a mindenkori politikai vezető döntött. A döntés nyilvánosságra hozatalát megelőzően azonban, a döntéshozó személy számára lojálisan, mindig kifejtette esetleges ellenvéleményét. Hasonlóan járt el, ha szakterületét érintően – szerinte – jogállamilag hibás országos kezdeményezést akart elindítani más kormánypárti politikus. Verebélyi Imre a fejlesztő típusú szakmai tevékenységében azon szellemi irányzat követői és művelői közé tartozott, aki elutasította az alulméretezett, elgyengített és elolcsósított végrehajtó hatalmi felfogásokat. Hasonlóan elutasító volt a szükségeshez képest túlméretezett végrehajtó hatalom iránti politikai vagy apparátusi törekvésekkel szemben is. Nyugati minták középtávú tapasztalatai alapján vallotta, hogy a demokratikusan eldöntött közfeladatokhoz vagy hozzá kell rendelni a kellő közigazgatási kapacitást és a kellően erős állami és önkormányzati jogosítványokat, vagy ha ez az átmeneti válsághelyzetek idején gazdaságilag kevésbé lehetséges, akkor inkább a közfeladatok kevésbé fontos részét kell szűkíteni. Álláspontja szerint a közigazgatási korszerűsítések módszereivel lényegesen csökkenthető és egyszerűsíthető az igazgatási eljárások és szervezetek bonyolultsága, az ügyintézés időtartama, az erőforrásokat pazarlóan felhasználó igazgatási szervezetek rákényszeríthetőek a költségtakarékosabb magatartásra. Az ilyen módon is korszerű és erős közigazgatás képes arra, hogy hasonló irányú változásokat generáljon az irányítási-felügyeleti körébe tartozó közszolgáltató szervezeteknél.

Verebélyi Imre az általa vezetett központi hivatalokban a fejlesztő munka végrehajtási szempontú véleményezése, kritizálása céljából, továbbá a már elhatározott fejlesztések megbízható megvalósítása érdekében, a gyakorlatban hosszabb időt eltöltött és kiválóan felkészült kollegákat gyűjtött össze maga mellé és motivált. A motivációt alapvetően a rendszerváltás történelmi korszaka és feladatai adták. Ehhez járult, hogy munkatársai a végrehajtási munkában kellő önállóságot és stabilitást élvezhettek. A hivatalt irányító politikai vezetők a demokratikus váltógazdálkodás és a miniszterelnökök hatékonysági törekvései következtében többször változtak, de a jól dolgozó köztisztviselői személyi állomány Verebélyi Imre által vezetett hivatalokban stabil maradt.

A fejlesztési és a gyakorlati megvalósítás államszervezési feladataihoz széles körű nemzetközi tevékenység társult. A külföldi tapasztalatszerző, valamint a magyar eredményeket és jó korrekciós lépéseket külföldön bemutató nemzetközi munkájával Verebélyi Imre személyesen közreműködött a magyar közigazgatás ismertségének és elismertségének növelésében. A hazai előkészítő munkálatokba bevonta az Európa Tanács és az Európai Unió, a nyugati modellországok szakértőit. 1993-ban, elsőként a volt szocialista országok közül, Magyarország képviseletében az Európa Tanácsnál aláírta a Helyi Önkormányzati Kartához való csatlakozást. Miniszteri biztosként és közigazgatási szakkövetként határozott nemzeti érdekérvényesítésre törekedett az Európai Unió közigazgatási kapacitás fejlesztésével foglalkozó szakhivatalnokainál, valamint az OECD szakbizottságaiban. Kezdeményezte az OECD hatékony közkormányzási témákkal foglalkozó, összegző kiadványainak magyar nyelvű megjelentetését, megszervezte magyar szakemberek OECD-beli látogatását és tájékoztatását.

Tudományos kutatóként és vezető közigazgatási tisztviselőként szakmájában rendszeresen segítette az új szakmai-társadalmi szervezetek létrejöttét és működését. 1988-ban tudományosan előkészítette és intézetigazgatóként közreműködött a Tanácsi Önkormányzatok Országos Szövetsége megalakulásában, 1990 után az új néven (Települési Önkormányzatok Szövetsége) átalakult szervezetet szakmailag támogatta. 1990 és 1994 között segítette a Magyar Máltai Szeretetszolgálatnak az állami katasztrófavédelmi feladatokban való részvételét. 1990-ben közreműködött a Köztisztviselői Kar megalakításában, pénzügyileg támogatta pályázataikat és konferenciáikat, kikérte, és sok esetben figyelembe vette szakmai érdek-képviseleti véleményeiket. 2006-tól részt vett e szervezet jogutód szervezetének vezetésében, 2007-ben pedig a Közszolgálati Tisztviselők Szakmai Szervezeteinek Szövetsége elnöki tisztségét töltötte be. A Magyary Zoltán Népfőiskolai Társaságot megalakulása óta segíti, 2008-ban megkapta a Népfőiskola Támogatója címet, majd 2010-ben tiszteletbeli taggá választották.

A rendszerváltoztatásban és az azt követő időszakban végzett munkáját miniszteri és önkormányzati díjakkal, szakmai-társadalmi díjjal, valamint köztársasági elnöki kitüntetéssel ismerték el. Az első önkormányzati törvényt előkészítő munkájáért a belügyminisztertől 1990 augusztusában Eötvös József emlékszobrot vehetett át. Ezt követően az Egyesült Államok meghívására kiutazó parlamenti delegáció vezető köztisztviselő tagjaként megkapta Minnesota Állam díszpolgári címét. Közigazgatási államtitkári munkájáért 1994-ben a Magyar Köztársasági Érdemrend Középkeresztjével tüntették ki. 1995-ben Vas Megye Közgyűlése Vas Megyéért díjat adományozott számára. 2004-ben eredményes közigazgatás fejlesztési és korszerűsítési tevékenységéért a belügyminisztertől megkapta a Közszolgálatért Érdemjel Aranyfokozatát. Szakköveti munkáját 2006-ban Batthyány Lajos-díjjal ismerték el. 2011-ben a jog- és a közigazgatás területén működő szakmai szervezetek, valamint az MTA Állam- és Jogtudományi Bizottsága szakmai pályafutásáért Deák Ferenc-díjban részesítette.

E páratlanul gazdag életút, iskolateremtő tudományos, tudományszervezési tevékenység, valamint a közigazgatás-elmélet és a gyakorlat szintézisét példaként állító kiemelkedő szakmai életút, munkásság előtt tisztelegve, a tanulmánykötet szerzőivel egyetemben kívánunk Professzor Úrnak nagyon boldog 70. születésnapot és további hasonló, sikerekben gazdag szakmai, tudományos munkát!

A szerkesztők

Tartalomjegyzék

Tisztelegve az Ünnepelt szakmai és tudományos életútja előtt 5

Tartalomjegyzék 13

ÁDÁM ANTAL
A középmértékről 19

BALÁZS ISTVÁN
Európai közigazgatás – álom, vagy valóság? 29

BENDE-SZABÓ GÁBOR
A helyi önkormányzati vagyon törvényi szabályozásának új rendszere 41

BIHARI MIHÁLY
A jogállam az Alaptörvény és az Alkotmánybíróság határozatai alapján 53

BUKOVICS ISTVÁN
Diszkrecionális döntések a közigazgatásban 65

DARÁK PÉTER
A Kúria középtávú intézményi stratégiája 73

DEZSŐ MÁRTA
A parlamenti képviselők szabad mandátuma 97

Fábián Adrián
Területi közigazgatás Verebélyi Imre 70. születésnapján: kormányhivatalok, járások, kormányablakok 111

Fazekas Judit
Gondolatok a fogyasztóvédelemi igazgatás elmúlt húsz évéről 123

Fazekas Marianna
Karok és rendek 137

Gellén Márton
Közigazgatási reformok a válságkezelés jegyében 147

Gyergyák Ferenc
Szabálysértés helyett önkormányzati közösségi együttélési szabályok? 157

Gyurita Rita
Reformok a területi államigazgatási szervezetben 2010–2013 között 175

Hazafi Zoltán
Az új közszolgálati életpályák egy tudományos kutatás szemszögéből 187

Holló András
A hatalmi ágak alkotmányos működésének védelme az Alkotmánybíróság gyakorlatában 207

Horváth M. Tamás
Vállalati részesedések igazgatása – köztulajdoni körben 221

Hulkó Gábor
A települési önkormányzatok államigazgatási feladatellátásának és hatáskörgyakorlásának egyes szervezeti vonatkozásai 231

Imre Miklós
Önkormányzati tulajdonszerzés a rendszerváltás után 239

Ivancsics Imre
Önkormányzás – Központosítás 255

Jenei György
Kelet- és közép-európai közigazgatási reformok a modernizáció mércéjén 267

Józsa Zoltán
A mítosz és a valóság találkozási pontjai a közigazgatásban 283

Kecskés Gábor
Az állam- és jogtudományi doktori képzés a rendszerváltás után – a doktori iskolák szerepfelfogása 297

Kiss László
Az önkormányzati „gondolat" genezise múltról, jelenről, jövőről 309

Korinek László
A rendszerváltás előszobája 323

Kovács Gábor
Gondolatok az Európai Forenzikus Tudomány 2020 elképzelésről 335

Kukorelli István – Smuk Péter
Véleményszabadság vs parlamenti fegyelmi jog 345

Lamm Vanda
A nukleáris biztonság és a nemzetközi közösség felelőssége 361

Marján Attila
Az EU-csatlakozás szerepe a magyar közigazgatás átalakulásában 373

Máthé Gábor
Csatlakozási „fenntartás" – szabálysértési jogalkotási dilemma 383

Mezey Barna
Jogi felsőoktatás a politika sodrában 395

Nagy Marianna
Jogpolitikai és/vagy dogmatikai válaszok egy rosszul feltett kérdésre 409

Pálné Kovács Ilona
Közigazgatási racionalitás és a magyar önkormányzati reformok 419

Rácz Lajos
Az udvari embertől a kormányzati bürokratáig 429

Rechnitzer János
A megyétől a megyéig 447

Rixer Ádám
A civilség általános és jogi jelentése Magyarországon, különös tekintettel az államszocializmus időszakára 457

Seereiner Imre Alfonz
Az ügyészség közérdekvédelmi feladatairól 467

Stumpf István
Alkotmányos forradalom egykoron és most 481

Sulyok Gábor
A békéhez való jogról 501

Szalai Éva
Ment-e előbbre a közigazgatás a Ket. által? 515

Szamel Katalin
Az államszervezeti és államigazgatási reformok tükröződése a felsőoktatásban 525

Szente Zoltán
Az önkormányzatiság standardjainak ellenőrzése Európában 543

Szigeti Péter
A nemzetállami szuverenitás közjogi fogalmának védhetősége és ami azon túl van... 557

Torma András
Néhány gondolat a járásokról az európai közigazgatás tükrében 567

Varga Zs. András
Közigazgatás és közigazgatási jog a második világháború és a jogállam helyreállítása között 581

Vavró István
A korspecifikus kriminalitási gyakoriság változásáról 591

Zongor Gábor
Önkormányzati vissza- és előretekintés 599

Szerzőkről – Szerkesztőkről 611

Prof. Dr. Verebélyi Imre szakmai közleményeinek, fontosabb külföldi konferencia előadásainak válogatott jegyzéke 617

A rendszerváltás előszobája



KORINEK LÁSZLÓ

Bevezető gondolatok

Ellentmondásos politikai helyzet volt Magyarországon a múlt század 80-as éveiben. Ebben a tanulmányban mindenekelőtt azokról a kezdeményezésekről, elképzelésekről lesz szó, amelyek a polgári alkotmányosság irányába mutattak. Hangsúlyozni kell azonban, hogy voltak más megnyilvánulások, tendenciák is. A Magyar Szocialista Munkáspárt, majd 1989 októberétől a Magyar Szocialista Párt egészen az 1990-es választásokig uralta a közhatalmat, noha társadalmi elfogadottsága határozottan csökkent. Ennek oka nyilvánvalóan abban keresendő, hogy nem tudott elfogadható választ adni azokra a problémákra, amelyek – ma már tudjuk – a rendszer válságát hozták a felszínre.

Az Ellenzéki Kerekasztal megalakulása 1989 márciusában, majd a Nemzeti Kerekasztal tárgyalásainak megkezdése ugyanazon év júniusától már nyilvánvalóvá tette, hogy a szocializmust a polgári demokráciának kell felváltania Magyarországon. Ugyanakkor az is kiderült, hogy a hivatalos hatalom birtokosai még a titkosszolgálatokat is bevették az egyébként törvényesnek elismert ellenzékkel szemben.[1] Hamis tehát minden olyan beállítás, amely a rendszerváltást a korábbi állampárt, vagy akár csupán a „reformkommunisták" művének tekinti. Grósz Károly az MSZMP főtitkáraként 1988. november 29-én a nyitás, a többpártrendszer körülményei között is hangsúlyozta: a szocializmus rendszerét meg kell őrizni, ellenkező esetben a „fehérterror" fog hazánkban eluralkodni.[2] Nyilvánvaló, hogy akkor már saját pártján belül sem mindenki osztotta a nézeteit, témánk szempontjából azonban a hatalomhoz, és így a szocializmus rendszeréhez való intézményes ragaszkodásnak van jelentősége.

Semmiképpen nem állítható tehát, hogy a rendszerváltás valamiféle tervszerűen, tudatosan előkészített történelmi esemény volt. Az viszont innen visszatekintve már kijelenthető, hogy a válságjelenségekre adott válaszok, egyáltalában: a fejlemények egyértel-

műen a szocializmus bukását vetítették előre még akkor is, ha ezt akkor nem ismerték fel. Ebben a megközelítésben értékelni kell azokat az erőfeszítéseket, amelyek célja a polgári demokratikus, alkotmányos értékek megerősítésére irányultak. Ilyenek kétségkívül léteztek, egyebek mellett a Magyar Népköztársaság által is vállalt, belső jogként kihirdetett nemzetközi egyezmények rendelkezéseiben, de még az alkotmányban is, hiszen annak 54. §-ának (1) bekezdése 1972-től rögzítette: „A Magyar Népköztársaság tiszteletben tartja az emberi jogokat." Az is igaz, hogy a (2) bekezdés hozzátette: „... az állampolgári jogokat a szocialista társadalom érdekeivel összhangban kell gyakorolni; a jogok gyakorlása elválaszthatatlan az állampolgári kötelességek teljesítésétől".

A jelen tanulmány az alkotmányfejlődés általánosabb kérdéseinek felvázolása mellett mindenekelőtt a rendőrségre vonatkozó kezdeményezésekkel foglalkozik. Érdemes felidézni ezért Magyar Elemér értékelését, aki az akkor még illegális Beszélő 27. számában, 1989-ben (tehát még a Duna-Gate ügy 1990 januári kirobbanása előtt) a következőket írta: a rendőrségünk „A diktatórikus, bürokratikus hatalom elidegenedett, öntelt erőszakszervezete. Amelyik egy túlszabályozott társadalomban alig szabályozottan, szinte ellenőrzés nélkül végzi – jórészt indokolatlanul titkos – tevékenységét. Túlzott hatalmi jogosítványaival felruházva az MSZMP elkötelezettje és kiszolgálója; bizalmatlan az állampolgárokkal, intoleráns, sőt agresszív a másként gondolkodókkal szemben".[3] Megjegyzendő, hogy ekkor az állambiztonsági szolgálat is formálisan a rendőrség keretei között működött. Egyetértve az idézett kritikával le kell tehát szögezni, hogy az állam- és közbiztonság védelmét szolgáló apparátus a politikai rendszerben végbemenő változások közepette is megőrizte elnyomó jellegét, ami azután az említett 1990-es megfigyelési botrány során nyilvánvalóvá vált. Ez a szervezet a totális rendszerekben kulcspozíciót foglal el.[4]

Ebből a szempontból különösen értékesnek kell tekinteni azokat a kezdeményezéseket, elképzeléseket, amelyek a rendszerváltás előtt, illetőleg annak folyamatában a rendőrség demokratikus és alkotmányos átalakítására irányultak.

Alkotmányreform

A polgári alkotmányosság lényege az emberi jogok tiszteletben tartását és védelmét szolgáló demokratikus hatalomgyakorlás. Ehhez képest a szovjethatalom első alaptörvénye (az 1918-as orosz alkotmány) kezdetben a proletariátus és a szegényparasztság diktatúráját rögzítette azzal, hogy csupán átmeneti időszakról van szó az állam elhalásáig (9. cikk).

A későbbiekben azonban mind a Szovjetunió, mind pedig más szocialista államok fokozatosan visszafordultak a polgári joguralom intézményeihez, bár azok teljes helyreállítása már csak a rendszer megszűnése után következett be. Az emberi jogok általános, intézményes védelme helyett az állampolgári jogok biztosítékait rögzítették a szocialista alaptörvények, a népszuverenitás formális rögzítése mellett, illetőleg annak hangsúlyozása miatt a hatalommegosztás koncepcióját elvetették.

Magyarországon – amint arról szó volt – az 1949-es alkotmány 1972-es módosítása hozott némi elmozdulást. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a párt vezető szerepére vonatkozó tétel is ekkor került bele alaptörvényünkbe, tehát a jelzett ellentmondásosság már itt tetten érhető. Fontos ugyanakkor, hogy az állampolgári (alap-) jogok törvényi szabályozásának a követelményét is alkotmányos rendelkezésben rögzítették.

Az alkotmány megújításának a szükségességét már a 80-as években felismerték, politikai szinten is. A szocializmus válsága nyilvánvalóvá tette, hogy lényegi átalakításra van szükség. A Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája Kilényi Géza vezetésével összefogta és ösztönözte a közhatalom gyakorlásának alapjait érintő tudományos munkát. Egy új alkotmány előkészítése folyt a téma legjobb szakembereinek a bevonásával.

1986-ban adta ki az említett programiroda „Az állampolgári alapjogok és kötelezettségek alkotmányjogi szabályozása" című kötetet. Ebben Ádám Antal professzor a szabadságjogok alaptörvényi rendezéséről írt tanulmányt, amelyben a politikai realitások (vagyis a szocialista rend) elismerése mellett is alapvetően a polgári alkotmányosság követelményeinek a kodifikálását szorgalmazta. Az egyén helyzetét meghatározó tételek áthelyezésével, vagyis az alkotmány első fejezeteinek egyikébe illesztésükkel együtt szükségesnek ítélte a magyar jogrendszerbe iktatott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya előírásainak érvényesítését.[5] Egyebek mellett javasolta, hogy az alkotmány rögzítse: „A levéltitok és más közlési eszközök titka sérthetetlen. Törvény határozza meg, hogy mely szervek döntései alapján lehet a levél vagy más közlési eszköz titkának követelményétől eltérni, ha ez büntetőeljárás lefolytatása vagy az ország biztonsága érdekében szükséges."[6] Ugyancsak törvényességi igényként fogalmazta meg a hatósági kényszerintézkedések törvényi alapjainak a megteremtését. Ebből következően a rendőrhatósági szabadságkorlátozások belügyminiszteri rendeletben való szabályozása kizárt lett volna.[7]

Ugyanebben a kötetben jelent meg Szikinger István írása az állampolgári kötelezettségek alkotmányos szabályozásáról.[8] A szerző kimutatta, hogy az erkölcsi jellegű elvárások rögzítése rontja az alaptörvény normativitását. Hangsúlyozta, hogy a jogok és köte-

lességek egységét már Marx is csupán frázisnak tekintette, ez az elv nem elfogadható. Elutasította továbbá Szikinger István az állam- és közbiztonság védelmére irányuló kötelezettséget de lege lata és de lege ferenda. Úgy vélte, hogy még a jogszabályok tiszteletben tartásának elvárása is szükségtelen, hiszen kikényszeríthető normákról van szó.[9]

Kulcsár Kálmán, Sárközy Tamás és Kilényi Géza 1987-ben javaslatot dolgozott ki az államszervezetnek a gazdasági reformmal összhangban álló átalakítására. Ez az anyag szintén a polgári alkotmányosság elveinek érvényesítését szorgalmazta, egyebek mellett az alkotmánybíráskodás és a közigazgatási bíráskodás intézményesítése útján. A Magyar Tudományos Akadémián a Közgazdaság- és Jogtudományok Osztálya 1988-ban tartott ülést, ahol lényeges elemekkel gazdagították az új alkotmány alakuló koncepcióját.[10]

Az 1988 májusában tartott pártértekezlet, valamint a 2022/1988. (HT. 7) MT határozat az alkotmányreform politikai-közhatalmi hátterét is megadta. Ilyen előzmények után került sor az új alaptörvény koncepciójának elkészítésére 1988 novemberében, amit átdolgozás után az Országgyűlés 1989 márciusában elfogadott. Ekkorra már eldőlt a változtatás jellegének és terjedelmének a kérdése is: egyértelművé vált, hogy új alkotmány létrehozására van szükség.

A „Magyarország alkotmányának szabályozási elvei" című, 1989. január 20-án publikált anyag a politikai realitásoknak megfelelően előírta, hogy az új alaptörvényben meg kell jelenniük a szocialista társadalmi berendezkedés modern, tudományosan megalapozott elveinek, de – tette hozzá – nem kérhető számon attól egyfajta „naprakész" szocializmus-kép.[11] Ez a kitétel azonban egyáltalában nem tükröződik a szövegben: semmiféle „tudományos szocialista" elveket nem tartalmazott a tervezet.

Valójában a jelzett előkészítés alapján egy polgári demokratikus berendezkedésű állam és jog képe rajzolódott ki az anyagban. A korábbi renddel való szakítást az a tétel tette egyértelművé, amely megtiltotta a társadalom bármely szervezetének vagy tagjának a hatalom kizárólagos, illetve erőszakos úton történő megszerzését vagy birtoklását. Ez a proletárdiktatúra határozott elvetését jelentette,[12] amivel összhangban a hatalommegosztás követelményét állította a tervezet.[13]

A koncepció egyértelműen elismerte, sőt: hangsúlyozta az emberi (és állampolgári) jogok tiszteletben tartásának a kötelezettségét, amit az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatához, valamint az annak alapján megszületett nemzetközi szerződések tartalmához kell szabni. A jogok katalógusa szintén a polgári alkotmányosság elvárásaihoz igazodott.[14] A rendőrség, illetőleg a rendészeti tevékenység szabályozását az Igazságügyi Minisztérium tervezete nem tekintette az alkotmányozás részének, azonban természetesen az alapjogok védelmének az erősítése érintette az állam- és közbiztonság védelmének a kere-

teit is. A kötelezettségeket illetően az anyag a már hivatkozott tanulmány tartalmával egyezően elvetette a jogok és kötelességek egységének rögzítését, valamint a jogilag nem kikényszeríthető kötelezettségek alkotmányba foglalását.

A rendszerváltás előzményei a Belügyminisztériumban

Az új alkotmány előkészítésével párhuzamosan folyt műhelymunka a Belügyminisztériumban, illetve a hozzá kapcsolódó intézményekben is. Annak ellenére, hogy a mondottak szerint éppen itt működtek azok a szervek, amelyek még 1990 elején is a régi módszerekkel szolgálták a pártállami rendszert.

Horváth István 1980-tól, majd az MSZMP KB titkári tisztségének ellátását követően 1987-től ismét betöltötte a belügyminiszteri posztot. Nevéhez fűződik a minisztérium civil közigazgatási, illetőleg a tanácsrendszerrel kapcsolatos hatásköreinek a megszerzése, amivel nyilvánvalóan ellensúlyozni tudta a rendvédelmi vezetés befolyását. Ezen túlmenően lényegi átalakulás a biztonsági apparátusban nem történt, de az alkotmányos reform előkészítése a kutatások és tervezetek szintjén a vezetés jóváhagyásával, sőt: a 80-as évek végén annak támogatásával folyt.

1989. május 1-jén jórészt éppen kutatási eredményeire tekintettel belügyminiszterhelyettessé nevezték ki Verebélyi Imrét, aki fontos szerepet játszott az alkotmányos átalakítás előkészítésében. Tisztségét – közigazgatási államtitkárként – egyébként a rendszerváltást követően is betöltötte.

A belügyi munka alkotmányosságának előmozdításában fontos szerepet játszott a Belügyi Szemle, ahol teret kaptak a hivatalos felfogással szembeni nézetek is. Megemlíthető például Szikinger Istvánnak a rendőrhatósági kényszerintézkedésekkel foglalkozó tanulmánya.[15] Ebben a szerző elutasította az eredményesség és a törvényesség szembeállítását, gyakorlati érvekkel is alátámasztva a jogok kíméletét megkövetelő szükségességi és arányossági elv követésének indokoltságát. Álláspontja szerint a rendőri felügyelet, a kitiltás, illetőleg a kettő együttes alkalmazása államigazgatási hatáskörben az akkori alkotmányhoz viszonyítva is aggályos volt.

1988-ban Szikinger István már a jogállam kiépítésének jegyében adta közre a rendőrségről és politikáról vallott nézeteit. Az akkori realitásokat – és az alkotmányos szabályozást – nem megkérdőjelezve elismerte a párt vezető szerepét, annak politikai eszközrendszeréhez képest azonban a közbiztonság védelmének jogi meghatározottságát hangsúlyozta. Ugyanezt a tevékenység politikai jellegének elismerése mellett az állambiztonsági munkára vonatkozóan is szükségesnek tartotta megvalósítani. A közrendvédelem

esetében a központosítás megszüntetését javasolta a tevékenységet végző szervezet tanácsi hatáskörbe utalásával. Egyidejűleg figyelmeztetett a decentralizáció veszélyeire is, ezekkel szemben a szigorú jogi szabályozást és a bírói kontrollt kívánta érvényesíteni a rendőrségről alkotandó törvény segítségével.[16]

Szikinger István 1989-ben írta meg a kandidátusi értekezését, „A rendőrség tevékenységének alkotmányos alapjai" címmel. Már ebben a munkájában megjelenik az az általa a későbbiekben is következetesen képviselt nézet, hogy a rendőrség és az állampolgári szabadság nem áll fordítottan arányos viszonyban egymással. Álláspontja szerint ugyanis a rendőri jogkorlátozásokat nem a jogok maradéktalan érvényesüléséhez, hanem azok sokszor egymással is konfliktusos viszonyához képest kell megítélni.[17] Szerinte a rendőri működést nem annak célja, hanem csupán a joghoz kötődése legitimálja.[18]

Az állambiztonsági munka alkotmányos keretek közé illesztésére Finszter Géza és Pajcsics József dolgozott ki javaslatot 1988-ban. A szakemberek a német Alkotmányvédelmi Hivatalhoz hasonló, nem közvetlenül (párt)politikai érdekek, hanem kifejezetten a jog által szabályozott viszonyok védelmét jelölték meg a munka céljaként, ehhez igazítva a szervezeti és normatív feltételeket.[19]

1989. március 1-jén a Belügyminisztérium Tudományos Tanácsa ülést rendezett a főhatóság és a hozzá tartozó szervezetek lehetséges és kívánatos reformjáról. Ezen mások mellett Verebélyi Imre fejtette ki a jövőre vonatkozó elképzeléseit. Alapgondolata az volt, hogy a civil közigazgatáshoz hasonlóan a rendvédelmi szolgálatok irányításának is el kell válnia a közvetlen vezetéstől, parancsnoklástól. A minisztérium nem működhet operatív, napi feladatokat szolgáló és végző központként, mert így elsikkad voltaképpeni rendeltetése: a szolgálatok működési feltételrendszerének meghatározása és biztosítása, a rendvédelmi politika alakítása és érvényesítése. Verebélyi Imre szorgalmazta a Belügyminisztériumhoz tartozó biztonságvédelmi szervezetek uniformizált és monolit tömbjének felszámolását, az egyes teendőkhöz igazított struktúra kialakítását. Ezen belül annak a véleményének adott hangot, hogy számos rendőrségi feladat jól elviselné a tanácsi (önkormányzati) szervezési módot. Szorgalmazta az állam biztonságáért viselt felelősség egyetlen alrendszerhez telepítésének az oldását is. Az előadásban nagy hangsúlyt kapott az az igény, hogy a pártirányítást az alkotmányos alapokon álló jogi szabályozásnak kell felváltania. Verebélyi Imre József Attila „Levegőt!" című versét idézte a nyilvános jogi korlátok nélküli rendőri tevékenység veszélyeinek érzékeltetésére.[20]

Noha ezek a tételek tudományos véleményként fogalmazódtak meg, a fő gondolatokat és kívánatos tendenciákat illetően nyilvánvalóan összhangban álltak a belügyi vezetés akkori felfogásával, amit alátámaszt Verebélyi Imre két hónappal későbbi belügyminisz-

ter-helyettesi kinevezése, de az ugyanazon tanácskozáson Diczig István (rendőrezredes) részéről elhangzott előadás is, amelyben szintén a jogállami követelmények érvényesítésének szükségességéről volt szó a rendőrség tevékenységére vonatkozóan.[21] Más kérdés, hogy a szervezeti, személyi, sőt, az akkor még ható politikai érdekek miatt a vázolt átalakulás nem ment végbe, így jutottunk el egyebek mellett a Duna-Gate botrányig 1990 elejére.

A 80-as évek végén a minisztériumban megkezdődött a rendőrségről, valamint az állambiztonságról szóló – külön – törvények előkészítése. 1989. október 20-ra elkészült a rendőrségről szóló törvény koncepciója. A szabályozási elvek kifejezetten rögzítették, hogy a rendőrséget valójában az MSZMP irányította. A minisztériumi anyag felismerte a változtatás szükségességét, de azt részben olyan okokkal magyarázta, amelyek csökkentették volna az akkori – már korábban is hivatalban lévő – rendőri vezetés felelősségét. Utalás történt például az 1987. évi XI. törvényre, ami a jogalkotás rendjét szabályozta. Ellentétben az anyag bevezetőjének a megállapításával azonban az alapjogok törvényi szabályozásának a követelménye nem ebben merült fel, hanem az már az 1972-ben módosított alkotmányból következett. Ugyancsak „csúsztatás" az ENSZ-nek a rendfenntartó erők tagjait érintő iránymutatására való hivatkozás, hiszen azt a világszervezet Közgyűlése 1979. december 17-én fogadta el.

A koncepció olyan államigazgatási szervként határozta meg a rendőrséget, amely a közrend és közbiztonság védelmét látja el. Az említett értékekre utaló határozatlan jogfogalmak a tervezet szerint együttesen a társadalmi együttélés jogilag meghatározott rendjét jelentik. A fegyveres testületi jelleg annyiban módosulhatott volna az anyag alapján, hogy az állomány egy része hivatalnokként dolgozhatna a fegyver viselésére való jogosultság rögzítése mellett. A kormány felügyeleti funkciót látott volna el általános irányítási eszközök (normatív szabályozás) használata mellett. Belső utasítást és különösen egyedi ügyekre szóló parancsot azonban kizárólag az országos rendőrfőkapitány vezetése alatt működő szervezet keretében lehetett volna kiadni. A külső ellenőrzést az Országgyűlés, a kormány, valamint hatáskörén belül az ügyészség végezte volna. Az anyag nem zárta ki a helyi rendőrségek önkormányzati irányításának a lehetőségét, de arra vonatkozóan – szemben a centrális irányítás alatt álló szervezet verziójával – nem tartalmazott részletes leírást.

A koncepció a pártokról szóló törvényre bízta volna a politikai szervezetek működésének lehetővé tételét, illetőleg tiltását a rendőrségnél. Egyértelműen indokoltnak tartotta volna viszont, hogy a rendőrök bármely törvényesen működő párt vagy szervezet tagjai lehessenek, de azokban a hivatásukkal összefüggő tevékenységet ne folytathassanak.

A rendőrség feladatai közé indokoltnak tartotta felvenni az anyag a személyiségi jogok és szabadságjogok védelmezését, azok gyakorlásának az elősegítését, a szociális, személyi vagy más okból rászoruló személyek segítését, az emberek és közösségek törvényes jogai érvényesítésének a támogatását.

A tervezet részletes, de azonnali döntést lehetővé tévő egyértelmű szabályozást irányzott elő az intézkedések és a kényszerítő eszközök alkalmazására.

Az állambiztonsági apparátusra vonatkozóan a szabályozási elvek azt tartalmazták, hogy a rendőrségtől elkülönült fegyveres testület legyen a szolgálat, amely nem folytatna büntetőeljárást, és nem alkalmazna kényszerítő eszközöket. A szervezetre külön törvény vonatkozna, amelyben szükséges volna rögzíteni a titkos eszközök alkalmazásának a garanciális szabályait, feltételeit is.

Az 1989. november 7-én megtartott miniszteri értekezleten döntés született a kodifikációs munkálatok megkezdéséről. A következő hónapban elkészült a szabályozási elvekről szóló minisztertanácsi előterjesztés. Az anyag leszögezte, hogy a jogi és politikai szempontból egyaránt tarthatatlan helyzet miatt új alapokra kell helyezni a Belügyminisztériumnak más szervekhez, valamint az állampolgárokhoz való viszonyát. Megerősítette a koncepció a szolgálatok operatív önállóságának a követelményét, valamint a magas szintű szabályozás szükségességét. Az állambiztonsági szervek, illetőleg azok tagjai a mondottaknak megfelelően hatósági jogkört nem gyakoroltak volna, emellett a fegyveres jelleg (egyenruha, rendfokozat) helyett csupán az önvédelmi fegyver viselésére vonatkozó jogosultság maradt volna meg. A rendőrséget érintően a jogi keretek meghatározásán túlmenően felmerült az önkormányzati irányítás lehetősége, amit lehetőségként nyitva hagyott az anyag.

A koncepció alapján folytatódott a törvények előkészítése. Tekintettel a demokratikus szabályozással kapcsolatos tapasztalatok hiányára a kodifikátorok széles körben kívántak támaszkodni a fejlett országok jogára és gyakorlatára, valamint a tudomány művelőinek a véleményére is.

1990. május 22-én kelt Dietmar Schlee Baden-Württembergh-i belügyminiszter levele, amelyben leírta a német tartomány rendőrségének fejlődéséből megállapítható eredményeket, következtetéseket. A megkeresés nyilvánvalóan 1990. január 23. előtt ment el, hiszen ekkor mondott le Horváth István a belügyminiszterségről, a címzés mégis őt jelölte meg.

Részletes és igen alapos – nemzetközi összehasonlítást is tartalmazó – véleményt adott a törvényalkotás megalapozásához Kertész Imre. A Belügyi Szemlében négy részletben publikált tanulmányában hangsúlyozta, hogy a külföldi minták adaptálása csak alapos elemzések után indokolt. Nem csupán a magyar állam- és jogfejlődés sajátosságait

kell figyelembe venni, hanem azokat a bírálatokat is, amelyek a tanulmányozott megoldásokat az adott országokban érik. A titkos eszközök szabályozása terén sokoldalú garanciákat igényelt, véleménye szerint a parlamenti kontroll intézményesítése nem elegendő.[22]

Az Államtudományi Kutatások Programirodája adta ki Szamel Lajos átfogó tanulmányát a rendészetre és a rendőrségre vonatkozó jogi szabályozás elvi követelményeiről.[23] Ez azért lényeges, mert az említés szintjén túlmenően a korábbi munkák nem elemezték a közigazgatástani és közigazgatási jogi összefüggéseket, a rendőrség (és a rendészet) ilyen meghatározottságát. Szamel professzor szerint a legfontosabb a törvényesség, amit semmi esetre sem szabad kizárólag formálisan értelmezni. Különösen lényeges az egyébként nehezen szabályozható intézkedések esetében az alapvető jogok tiszteletben tartásának elvárása. Elutasította a törvényesség és a célszerűség egymással való szembeállítását.[24] A nyilvánosság elvét is érvényesíteni kell, mert annak segítségével lehet a rendőrségnek a hatalommal való vagy egyéb visszaéléseit megakadályozni. Az adatoknak a társadalomtól való elzárása csak a feltétlenül szükséges mértékben (például bűnüldözési okokból) megengedhető. Ellenkező esetben nem tud érvényesülni a megfelelő ellenőrzés, ami pedig elengedhetetlen.[25] Fontos tétel, hogy a fegyveres jelleg nem azonos a militarizáltsággal, aminek nincs helye a rendészet és a rendőrség területén. A katonai alá- és fölérendeltség, a teljes centralizáltság, a különleges büntetőjogi és fegyelmi felelősség elválasztja a rendőrséget a közigazgatás egészétől, holott ennek az ellenkezőjére volna szükség.[26]

A szakemberek közül többen vallották, hogy a diktatórikus, bürokratikus hatalom elidegenedett, öntelt erőszakszervezetét csak radikális szervezeti és személyi átalakítással lehet egy más minőségű rendőrséggé átalakítani. Ezért, de a közbiztonsági problémák jelentős részének helyi jellege miatt is fontos kérdéssé vált a decentralizáció, azzal összefüggésben pedig a közbiztonságért viselendő önkormányzati felelősség intézményesítése. A Belügyminisztériumban erre vonatkozóan is elkészült egy koncepció.[27] Az elképzelés mind szakmai, mind pedig más körökben jelentős támogatottságot élvezett. Nagykáta és térsége politikai pártjai, tanácsi és rendőri vezetői például 1990. május 3-án nyílt levelet intéztek az Országgyűléshez azért, hogy törvényi felhatalmazás alapján láthassanak hozzá – kísérleti jelleggel – az önkormányzati rendőrség létrehozásához.

Összességében elmondható, hogy az állampárt által irányított rendőrség modelljével szemben már a rendszerváltás előtt felmerült a lényegi átalakítás szükségessége. A törvények uralmának a biztosítása mellett a kívülről (akár a Belügyminisztériumból) történő beavatkozások korlátozása (depolitizálás), a demilitarizálás, valamint a decentralizáció céljai fogalmazódtak meg szakmai körökben. Az nem cáfolja ezeknek az elképzeléseknek a helyességét, hogy a későbbiekben más szempontok kerültek előtérbe. Úgy is lehet fogalmazni, hogy egyik cél sem valósult meg teljesen, bár a legfontosabb: a jognak való alá-

verettség terén történtek említést érdemlő lépések, mindenekelőtt a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény megalkotása. A rendészet, és azon belül a rendőri tevékenység kutatása, a korszerűsítésre irányuló törekvések elméleti megalapozását szolgáló tudásanyag jelentősen gazdagodott a rendszerváltás óta. Verebélyi Imrének és munkatársainak, valamint a jogállami rendészet kialakításán dolgozó többi szakembernek a munkássága azonban igen értékes, megkerülhetetlen forrás mind az elmélet, mind pedig a közigazgatási politika számára.

Jegyzet

1 Révész Béla: A „Duna-Gate" ügy jelentősége a rendszerváltás történelmében. Acta Universitatis Szegediensis, Acta Juridica et Politica, 2006. Tomus LXVIII, Fasc. 19.

2 http://indavideo.hu/video/Grosz_Karoly_beszede (letöltve: 2014. 02. 15.)

3 Magyar Elemér: Bűnüldözők, bűnüldözöttek. Beszélő, 1989, 27. szám. 49.

4 Arendt, Hannah: A totalitarizmus gyökerei. Budapest, Európa, 1992. 512.

5 Ádám Antal: A szabadságjogok alkotmányos szabályozása. In: Kilényi Géza: Az állampolgári alapjogok és kötelezettségek alkotmányjogi szabályozása. Budapest, MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, 1986. 1–69.

6 Uo., 36.

7 Uo., 31.

8 Szikinger István: Az állampolgári kötelezettségek alkotmányos szabályozása. In: Kilényi Géza: Az állampolgári alapjogok és kötelezettségek alkotmányjogi szabályozása. Budapest, MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, 1986. 1–66.

9 Uo., 29–31.

10 Somogyvári István: Húsz éves a köztársasági alkotmány. Közjogi Szemle, 2009/3., 11–24.

11 Magyarország alkotmányának szabályozási elvei. Budapest, Igazságügyi Minisztérium, 1989, 3.

12 Uo. 8–9.

13 Uo. 6.

14 Uo. 16–23.

15 Szikinger István: Az alkotmányjog és a rendőrhatósági kényszerintézkedések. Belügyi Szemle, 1986/7., 24–28.

16 Szikinger István: Rendőrség és politika. Belügyi Szemle, 1988/7., 4–12.

17 Szikinger István: A rendőrség tevékenységének alkotmányos alapjai. Budapest, Kandidátusi értekezés, 1989, 197.

18 Uo. 198.

19 Finszter Géza – Pajcsics József: Az állambiztonsági tevékenység alkotmányos szabályozása. Belügyi Szemle, 1990/1., 31–41.

20 Verebélyi Imre: A belügyi igazgatás reformja. Belügyi Szemle, 1989/5., 3–17.

21 Diczig István: A Belügyminisztérium a politikai intézményrendszer korszerűsítésének tükrében. Belügyi Szemle, 1989/5., 18–27.

22 Kertész Imre: Rendőrség, rendőrállam, jogállam II. rész. Belügyi Szemle, 1989/11., 3–16.

23 Szamel Lajos: A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai. Budapest, MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, 1990.

24 Uo. 39–77.

25 Uo. 77–88.

26 Uo. 91.

27 Közzétéve az Állam és Igazgatás 1990. évi 6. számában, 657–663.

Dr. Mészáros Zoltán

A Petőfi-zászlóalj és -brigád története

Parancstól parancsig

Pannónia Nyomda Kiadó
Budapest • 2013

A civilség általános és jogi jelentése Magyarországon, különös tekintettel az államszocializmus időszakára



Rixer Ádám

Bevezetés

Minden emberi közösség elemi érdeke, hogy tagjait ne csupán a liberális „ne tedd azt, amit nem szeretnél, hogy veled tegyenek" elve vezérelje, hanem az aktív, altruista „tedd azt, amit szeretnél, hogy veled tegyenek"[1] erkölcsi alapprincípiuma is. A kívánatos magatartási minták „előállítása", képviselete és megújítása azonban minden politikai rendszerben messze túlmutat az állam lehetőségein, s az ilyetén értékek előállításában nagy szerep jut az ún. civil társadalomnak. Különösen igaz ez az állítás akkor, amikor az állam kifejezetten háttérbe szorítja a lelkiismereti alapú közéleti szerepvállalást, illetve a társadalmi szolidaritás és egyéni altruizmus formáira – mint nehezen ellenőrzése alatt tartható folyamatokra, tevékenységekre – gyanakodva, sőt ellenségesen tekint.

E rövid írás egyrészt a civil jellegű képződmények hazai helyzetét, illetve a Kádár-rendszerben azokra kialakított szabályozás egyes jellegzetességeit kívánja – vázlatosan – bemutatni, másrészt – a kádárizmus gyakorlatait is felhasználva érvei között – a magyar civil/nonprofit szféra általános és tartós történeti jellegzetességeiből szemezget.

Egyesületek és társadalmi szervezetek a II. világháború után és az államszocializmus időszakában

Az 529/1945. M. E. sz. rendelet feloszlatta a szélsőjobboldali szervezeteket, a Magyarország államformájáról szóló 1946. évi I. törvény pedig kimondta az egyesülési szabadságot, sőt, az emberi alapjogok hatályosabb védelméről szóló 1946. évi X. törvény kidolgozta – egyebek mellett – az egyesülési jog megsértése (ideértve annak akadályozását is)

esetén alkalmazandó szankciók rendszerét is. A gyakorlat és a jog által biztosított lehetőségek között azonban egyre nagyobb lett a távolság. 1947-től a hatalom képviselői az autonóm szervezetektől szabadulni igyekeztek, méghozzá meglehetősen változatos eszközök segítségével. Az állami tulajdonba vétel, a törvénnyel létrehozott köztestület vagy átalakított, központilag megszabott működési rendszer éppúgy szerepelt az eszközök között, mint a telekkönyvi törlés vagy a feloszlatás. A be nem tiltott szervezetek tehát teljes párt- és állami ellenőrzés alá kerültek, akárcsak a felülről, mesterségesen létrehozott új típusú „társadalmi szervezetek", amelyek azonban állami támogatásban részesültek.

A szervezetileg is összefogott, hagyományos közösségek bomlása a negyvenes évek második felében felgyorsult. A Katolikus Agrárifjúsági Legényegyesületek Országos Testületének (KALOT) mintegy félmillió tagja és 3000-nél is több helyi szervezete volt a harmincas évek végén, s még 1946. júliusi feloszlatásakor is 631 helyi szervezetet tartott fenn. Leányegyesületi testvérszervezetének, a KALÁSZ-nak 1940-ben mintegy 950, 1946-os feloszlatásakor pedig még mindig 576 helyi szervezete működött. S akkor még nem is szóltunk a KIOÉ-ról, a Soli Deo Gloria-ról, illetve a Cserkész Szövetségről.[2]

Az egyesületek többségét szétzilálták és feloszlatták, a betiltásokat túlélő szervezeteket pedig teljes párt- és állami ellenőrzés alá vonták. Az új öntevékeny szervezetek létrejöttét hatalmi eszközökkel akadályozták, helyettük inkább művi úton hoztak létre felülről irányított, úgynevezett társadalmi szervezeteket.[3] „A közösségek elburjánzása csak megnehezítené a döntést, megzavarná az igazgatást, áttekinthetetlenebbé tenné a társadalmi rendet" – írja le utóbb Hankiss a kor gondolkodásmódját.[4]

A kor átalakuló közösségeinek jellemzéséhez nagy segítségünkre van a közvetlen és eszmei közösségek közötti különbségtétel. Az eszmei közösség tagjai térben egymástól távol is élhetnek; a közös értékek és célok tudata köti össze őket, anélkül, hogy feltétlenül ismernék egymást személyesen is. Igaz volt ez a vallásfelekezetekre vagy éppen a humanista mozgalom 16. századi „tagjaira" is,[5] de az internacionalista törekvések egészen új jelentéstartalmat kölcsönöznek a fogalomnak, különösen egy olyan társadalmi közegben, ahol a múlt szerves struktúráinak totális felszámolása elsődleges cél volt. Természetesen az új korszak csoport- és személyközi viszonyaiban is nem csupán új folyamatok megjelenése, hanem nagyon is „hagyományos" jelenségek kiépülése is megfigyelhető: Johan Galtung pl. „újfeudális" szerveződésnek nevezi a személyi függőségek és kapcsolatrendszerek államszocializmusban is kiválóan felismerhető rendszerét.[6]

Az alapítványokat a hatalom még az egyesületeknél is nagyobb gyanakvással kezelte, amennyiben „a központi hatalom szemszögéből az alapítvány veszélyt jelent, hiszen elkülönített vagyona befolyást biztosít számára, mégpedig éppen azokon a területeken (oktatásban, kultúrában, társadalompolitikában), amelyeket az állam ellenőrzése alatt szeretne

tartani."[7] A Rákosi-rendszer az alapítványokat megszüntette, sőt az alapítványi formát is kiiktatta a magyar jogrendszerből. A Gazdasági Főtanács 474/1948. sz. határozata elrendelte a közalapítványok megszüntetését és állami költségvetésbe való beolvasztását, a magánalapítványok létrehozását, illetve működését pedig a 1949. évi 2. törvényerejű rendelet az alapítólevélben megfogalmazott cél szerint illetékes miniszter jóváhagyásához kötötte. Ilyen engedély kiadására azonban nem került sor.

A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban jelen tanulmányban: Ptk.) az akkori jogi felfogásból kiindulva a magánszemélyek vagyonának „közszolgálatra" rendelését a közérdekű kötelezettségvállalás intézményének bevezetésével kívánta megoldani, amely részben hasonlított az alapítvány jogintézményéhez, de a közérdekű célú kötelezettségvállalással új jogalany nem jött létre. Az alapítványrendelés a Ptk. 1987. évi módosításával vált újra lehetővé. Az 1987. évi 11. számú törvényerejű rendelet a Ptk. 74/A–74/F. §-ai beiktatásával lehetővé tette, hogy magánszemély és jogi személy tartós közérdekű célra alapító okiratban alapítványt hozzon létre. Az alapítvány jogi személyiségét a törvény deklarálta.

Az 1949-es Alkotmány kizárólag a „dolgozók" számára garantálta az egyesülés szabadságát. A negyvenes évek végén a belügyminiszter a 7330/1946. M. E. sz. rendelet felhatalmazása alapján sorra tiltotta be mindazokat az egyesületeket, amelyek nem állami kezdeményezésre születtek.[8]

Az 1956-os intermezzot követően az 1972-es alkotmánymódosítás a „dolgozók" helyett immár az állampolgárok egyesülési szabadságát ismerte el, de nem változtatott az egyesülési jog gyakorlására vonatkozó részletszabályokon. Így hatályban maradt az egyesületekről szóló 1970. évi 35. törvényerejű rendelet is, amely előírta, hogy az egyesületek megalakítása érdekében végzett szervezőmunka megkezdését is be kell jelenteni az egyesületi cél szerint illetékes államigazgatási szervnek. Mi több, tíz évvel később újabb, további szigorításokat tartalmazó törvényerejű rendelet született (az egyesületekről szóló 1970. évi 35. törvényerejű rendelet módosításáról és egységes szövegéről szóló 1981. évi 29. törvényerejű rendelet – lásd még később). Ennek értelmében az illetékes hatóság már a szervezést is megtilthatta, ha az egyesület célját az állami, társadalmi, gazdasági renddel ellentétesnek ítélte.

Az állampolgárok szinte kizárólag a rendszer képviselői szemében is ártatlannak látszó, politikailag semleges – leginkább közművelődési és szabadidős (sport) – egyesületeket hoztak létre.[9] „A csoport- és egyéni érdekek kifejezésében fontos szerepük van a társadalmi és tömegszervezeteknek, mozgalmaknak, így mindenekelőtt a szakszervezeteknek, a szövetkezeteknek, az ifjúsági szervezeteknek. A párt és a kormány, valamint e szervezetek

képviselői közötti különböző szintű rendszeres eszmecserék hozzájárulnak az érdekek áttekintéséhez és egyeztetéséhez, ami pártunknak már hosszú idő óta természetes és bevált gyakorlata" – fejti ki Kádár János az MSZMP KB akkori első titkára.[10] „A tömegszervezeteket és -mozgalmakat a párt elvi, politikai eszközökkel irányítja" – szögezte le az MSZMP XII. kongresszusa – fenntartva a párt „forradalmi élcsapat" jellegét. „A tömegszervezetek elsőrangú feladata, hogy változatos formában, minden réteghez eljutva mozgósítsanak az időszerű politikai, társadalmi, gazdasági teendők jobb elvégzésére, és képviseljék tagságuk érdekeit".[11]

A 70-es évek végétől, a 80-as évek elejétől a hatóságok a látszat szerint politikailag kifejezetten semleges állampolgári szerveződéseket (ifjúsági klubok, filmklubok, amatőr színjátszó csoportok, értelmiségi körök, táncházak stb.) is gyanakodva figyelték, de betiltásokra egyre ritkábban került sor. A 80-as évek elejének éledező mozgalmai hatására az Elnöki Tanács az egyesületekről szóló 1970. évi 35. törvényerejű rendeletet – amint arra már korábban is utaltunk – az 1981. évi 29. és az 1983. évi 27. törvényerejű rendeletekkel módosította. Tette ezt oly módon, hogy már a szervezési munka is csak a hatóság előzetes írásbeli engedélye alapján vehette kezdetét, továbbá a tényleges egyesületi munka csak az alapszabály hatóság általi jóváhagyását, illetve a tényleges bejegyzést követően indulhatott meg. Tette mindezt a bírósághoz fordulás lehetővé tétele nélkül, azaz a hatóság következmények nélkül, adminisztratív módon megakadályozhatta az egyesületek létrejöttét.[12]

Kisebb-nagyobb konfliktusok és időszakos tiltások közepette, de még a későbbi rendszerváltó ellenzék legkülönbözőbb szervezeteinek (SZETA, népfőiskolák, „repülő egyetemek") működését is megtűrte – elviselte a „rendszer", s azokat – különösen 1985 után – egyre inkább csak fellángolásszerűen akadályozta.

Két évvel az alapítványi forma hivatalos elismerése után a Parlament az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvényt is elfogadta, s ezzel megteremtette az egyesülési szabadság törvényi garanciáit. A törvény 1. §-a kimondta, hogy „Az egyesülési jog mindenkit megillető alapvető szabadságjog, amelyet a Magyar Köztársaság elismer, és biztosítja annak zavartalan gyakorlását. Az egyesülési jog alapján mindenkinek joga van arra, hogy másokkal szervezeteket, illetőleg közösségeket hozzon létre, vagy azok tevékenységében részt vegyen."

Az egyesülési jogról szóló törvény hatályon kívül helyezte a korábbi törvényerejű rendeleteket, valamint módosította a Ptk.-t, Ekkor szűnt meg a közvetlen államigazgatási felügyelet is az egyesületek felett. A köztársasági alkotmány(reform) elfogadásával (az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény) együtt járó változás abban foglalható össze, hogy az egyesület elnyerte az elemi alkotmányossági követelményeknek

megfelelő szervezeti, gazdasági és társadalmi autonómiáját, még akkor is, ha a szabályozás a szükségesnél is szűkszavúbban (például a Ptk.-ban összesen három szakaszban) rendelkezett az egyesületekről és a társadalmi szervezetekről. Az alapítványok és egyesületek jogi státusának rendezése tehát megelőzte a politikai rendszerváltást, ami arra utal, hogy a civil szféra fejlődése nem csupán következménye, hanem – legalább részben – előkészítője is volt a bekövetkezett változásoknak.[13]

A civil társadalom fogalma a Kádár-rendszerben

A civil társadalom, mint kulcsfontosságú fogalom már a kádári autoritárius rendszerben (az arra vonatkozó leírási kísérletekben) felmerült, amikor a „[d]emokratikus szereplők önmagukat akarták megérteni, továbbá fontos változó a demokratikus átmenet problémáinak újabb elemzéseiben is".[14] Ez utóbbi elemzések középpontjában az autoritárius uralomból való átmenet állt, az az átmenet, amely két – kevéssé mesterkélt – szakaszra bontható. Az első a „liberalizáció" időszaka (amely az egyéni és csoportjogok helyreállításával, illetve kiterjesztésével határozható meg), majd ezt követi a második: a „demokratizáció" szakasza. A magyarországi átmenet eredményessége (értve ezalatt az 1989–1990-es rendszerváltozást) is erősen függött a „civil társadalom feltámadásától". A különböző elemzésekben a használt fogalom a formalizált csoportok és társulások azon hálózatát jelenti a családok, a kiscsoportok, valamint az egyértelműen „államinak" tekinthető szervek, szervezetek „között", amely közvetít az EGYÉN, az ÁLLAM, a magán és a közösségi szféra között. Az átmenet magyar társadalmának szerveződései, eltérően a klánoktól, maffiáktól, klikkektől, páholyoktól, illetve földalatti mozgalmaktól már rendelkeznek egy nyilvános, polgári minőséggel, amely összefügg a „létezés elismert jogával" és azzal a képességgel, hogy „nyíltan megvitassák (...) a közös ügyeket, és nyilvánosan fellépjenek a jogos érdekek védelmében."[15] Mások az érdekképviselet mellett hangsúlyozzák az önkifejezés fogalmát, vannak, akik a civil társadalom feltámadását úgy értelmezik, hogy az erőteljesen mobilizált és koncentrált formában éri el csúcspontját, amit a „tömegek mozgósításával" és „népi megmozdulással" jellemeznek, amikor is a „civil társadalom különböző rétegei és szintjei átmenetileg egyetlen kollektív azonosságot fejlesztenek ki".[16]

Az említett tömeg fogalma maga is kettős értelemben használatos.[17] Egyrészt: a liberalizálódó kádári autoritárius államban a civil társadalom jellegzetes és jól elkülönülő rétegei mozdulnak meg: értelmiségi csoportok, középosztálybeli (!) szervezetek, emberi jogi szerveződések, szakmai egyesületek stb. Ezek a csoportok, társaságok, szervezetek a demokratikus átmenet „olvasztótégelyében" sem olvadnak egyetlen alaktalan tömeggé.

Másrészt, a főnixként feltámadó civil társadalom fórumai jellegzetesen „nyilvánosak" és nem „tömegesek", amennyiben világossá válik, hogy a pártokon innen és túl „az állampolgárság gyakorlása és tanulása a mindennapos gondok megtárgyalása által virágozhat fel".[18]

Tévedés lenne azonban, ha azt állítanánk, hogy az 1988–1990 közötti időszak a tömegek által kirobbantott, illetve kikényszerített események, változások sorozataként is leírható. Az elmúlt évtizedekben is számos teória látott napvilágot arra vonatkozóan, hogy miért nem volt a rendszerváltásnak, a politikai átmenetnek széles, minden társadalmi rétegre, csoportra kiterjedő „forradalmi" bázisa: „Az a tény, hogy az értelmiség az emberiség történetében először uralmon levő társadalmi osztállyá válik, megakadályozza ellentétes osztályideológiák kialakulását, valamint az elnyomott osztályok organikus értelmiségének létrejöttét" – állítja Konrád és Szelényi már a nyolcvanas években.[19] Az átmenet egyik legsarkosabb kérdése továbbá a paraszti, illetve munkástömegek identitástudatának problematikája. A kádári szocializmus ideológusainak érvelése meggyőzően hatott: végső soron a munkásosztályé a hatalom, ezért nincs már szükség külön munkásszervezetekre. A modern, gondoskodó, ateista állam címszava alatt a szociális kérdések csaknem teljes együttese is kikerült az egyéni és közösségi felelősségtudat köréből, a szakszervezetek érdekfeltáró-, aggregáló és -képviseleti szerepvállalása fokozatosan elhalt, átadva helyét a munkásokat ellenőrző (!) testületeknek, amelyek már csak nevükben szakszervezetek. Ezeknek a szakszervezeteknek talán az legerősebb diszfunkciója az államszocializmusban, hogy az ágazati minisztertől a segédmunkásig mindenkit „tömörített", megakadályozva ezzel a munkásság számára önálló értékek képviseletét, illetve egy szerves fejlődés nyomán kialakuló munkásarisztokrácia megjelenését. Ismét Szelényire kell hivatkoznom, aki szerint „a munkások [Magyarországon] érzékelnek osztálydichotómiát, erős köztük az azonosság érzése, sőt képesek felismerni az osztályviszonyok konfliktusos jellegét is, ám az osztály totalitásának érzése, bármely alternatíva képe hiányzik belőlük".[20]

A civil társadalom hazai fogalma az elmúlt három évtized magyar irodalma alapján a következő definícióban foglalható össze (erős leegyszerűsítéssel): A szociológiában és a politikai irodalomban gyakran használt fogalom, amely az államhatalomtól elkülönült, attól függetlenedni képes polgárok önszerveződő közösségére utal. A civil társadalom eszméjének e megfogalmazásaiban súlyponti elem, hogy az emberek igenis képesek életüket és tevékenységüket az államhatalom beavatkozása nélkül is összehangolni, adott esetben érdekeiket az állammal szemben is megvédelmezni, illetve korlátozni az államhatalom túlzott kiterjedését.[21]

Összefoglalás, avagy a civil (önkéntes) szervezetek magyarországi történetének egyes jellegzetességei

A magyar – mai fogalmaink szerinti – civil/nonprofit szektor fejlődését történetileg a megszakítottság, és egy részlegesen szervesnek mondható intézményesülés jellemezte. A rendszerváltást követő évek nonprofit szektorának fejlődését nemcsak a megelőző évtizedek, de a korábbi évszázadok során kialakult viselkedésminták is számottevően befolyásolták és befolyásolják. A jelenleg zajló folyamatok megértésére is csak akkor van esélyünk, ha sikerül megragadnunk a történelmi tapasztalatok azon elemeit, amelyek máig ható érvénnyel vannak jelen a kollektív tudatban, azaz a „[mai] problémák és fejlődési perspektívák szempontjából is kiemelkedő jelentőségűnek" látszanak.[22]

Az állam és a civil/nonprofit szektor közötti együttműködésnek már a történelmi időkben is négy igen fontos területe volt, nevezetesen:
a) a szociálpolitika kidolgozása,
b) a jóléti szolgáltatások finanszírozása,
c) a tényleges szolgáltató tevékenység, és
d) a szabályozási keretek kialakítása.

Az állam „[soha] nem volt abban a helyzetben, hogy a társadalompolitikát egyedül alakíthatta volna, bár többször tett (néha igen erőszakos) kísérletet ennek a szerepnek a kisajátítására. Az államiság első évszázadaiban a szociális és az oktatási szolgáltatások fejlődésének irányait a legfontosabb szolgáltatók és finanszírozók határozták meg, így az egyháznak, a királyoknak, s valamivel később már a városi magisztrátusoknak és a céheknek is megvolt a maguk befolyása. Mivel a kormányzat pozíciói a későbbi századok során fokozatosan erősödtek, a társadalmi beleszólás technikáinak is fejlődniük kellett".[23]

Bármely történelmi időszakot vizsgáljuk is, az önállóságra (autonómiára) irányuló szándékok valamilyen mértékű jelenléte és a külső – közvetve vagy közvetlenül az állam által biztosított – pénzügyi eszközök iránti igény sajátos kettőssége megfigyelhető a vizsgált szerveződések vonatkozásában. A közvetlen és közvetett állami támogatások már a középkorban is széles körben ismertek voltak, a jótékonysági intézmények munkáját királyi adományok, különböző kiváltságok és adókedvezmények segítették. „Az első (egyházi működtetésű) ispotályok anyagi alapjait Szent István király nagyvonalú adományai teremtették meg. IV. Béla még a tatárjárás előtt felmentette az ország valamennyi kórházát a bordézsma fizetése alól. Az állam a nonprofit szervezetek támogatásában azóta is

ugyanezeket a finanszírozási technikákat alkalmazza, csak annyi változott, hogy gazdagodtak a konkrét megjelenési formák, s a rendszerbe beépültek bizonyos garanciális elemek is".[24] Az egyedi döntéseken alapuló állami adományokat az idők során egyre inkább kiegészítették a rendszeres, sőt esetenként már szerződésben garantált kormányzati támogatások is. A nonprofit szektor állami támogatásának mai technikái közül valójában csak az adományozó által igénybe vehető adókedvezményeket lehet igazán újnak mondani.[25]

A katolikus egyház primátusa mellett a királyi hatalom egyrészt a királyság fennállta alatt mindvégig megpróbált garanciákat teremteni arra, hogy az egyház jövedelmeinek meghatározott hányadát mindenképpen a szegények gondozására fordítsa, másrészt maga is számos jótékonysági intézményt alapított és támogatott. Továbbá a szabad királyi városok polgárainak az előjogok egész sorát biztosította, ezzel képessé téve őket arra, hogy létrehozzák azokat a világi jótékonysági intézményeket, amelyek már nem tartoztak a katolikus egyház befolyása alá.[26] A protestantizmus terjedésével párhuzamosan a katolikus egyház figyelmét a szegényügy és az egészségügy kérdései mellett (s részben helyett) egyre inkább az oktatásra összpontosította, mint olyan stratégiai területre, ahol híveket lehetett toborozni (vagy – az adott körülmények között – inkább visszahódítani).

Lényeges továbbá annak rögzítése, hogy az egyház által közvetlenül vagy tanítása révén közvetetten más szervezeteken keresztül is érvényesülő igények és elvárások mellett a XIX. századtól a hazai civil társadalom fejlődésének egyik lényeges „feszítőereje" a nemzetiségi mozgalmak kialakulása és fejlődése is.[27]

Az állam és az önkéntes szerveződések közötti viszony történelmi alakulását – mindvégig – a hullámzás, az együttműködés és a szembenállás legkülönbözőbb kombinációi jellemzik.[28] Az 1980-as évek elejére világossá válik a hatalom és a társadalom látszategységének felbomlása; megindul a (civil) „társadalom leválása a hagyományos gondoskodó államról".[29] Ez az időszak a társadalom „kettéválásának" ideje is; kialakul egy alternatív vagy „politikai" civil társadalom,[30] amelynek tagjait elsősorban a „kritikai nyelv kultúrája" köti össze, s részben emiatt, részben konspiratív-illegális módszereik okán képtelenek szélesebb körben is terjeszteni társadalomszervezési és etikai normáikat (mintáikat). A 80-as években a civil társadalom fogalma – mely éppen az említett értelmiségi csoportok révén került be a közbeszédbe – radikálisan politikai töltetű volt: uralomellenesség, részvételi alapú bázisdemokrácia, harmadik utasság jellemezte.[31]

Voltak időszakok, melyek során politikai okok folytán nem volt jogi természetű lehetőség mai értelemben vett civil szervezetek alapítására (pl. 1914–16), illetve a szabályozás formailag lehetővé tette ugyan, ám adminisztratív úton a gyakorlatban ellehetetlenítették az új alapításokat vagy a már működő szervezetek tevékenységét.

A szocializmus időszakában mesterségesen létrejövő kollektívák[32] egyrészről nem válhattak igazi közösséggé, másrészt azonban az alternatív mozgalmak egy része éppen az eredetileg a rendszer támaszaként mesterségesen létrehozott társadalmi szervezetek (a Hazafias Népfront, a KISZ-szervezetek) égisze alatt kezdte el bontogatni szárnyait.

A civilség hazai (és tágabb közép-kelet-európai térségbeli) fejlődéstörténete részben annak is magyarázata, hogy az új közép-európai demokráciák miért nem a széles társadalmi részvételen alapuló, kifinomult társadalmi koordinációs eljárásokra és intézményrendszerre építették az 1989 utáni politikai rendszert, a parlamentarizmust a politikacsinálás parlamenti monopóliumaként értelmezve. Anheier és Seibel kutatásaik során azt is megállapították, hogy a rendszerváltás idején az állam és a társadalom kapcsolatát a kooperatív szegmentáció jellemezte, bázisát értelmiségi körök alkották, vállalkozói jellegű volt és a szektor tipikus szervezetei a szolgáltató alapítványok voltak.[33]

Az egyik legjelentősebb hazai szerző, Kuti Éva az egyik legtartósabb – a vizsgált időszak utáni eseménysorokat is magában foglaló – tendenciának a fentieken túl a mindenkori szabályozások esetleges, inkoherens voltát tekinti: „Úgy tűnik, hogy a valóban testre szabott és átfogó szabályozás hiánya krónikus betegsége a magyar nonprofit szektornak. Az átlátható, tartósan és következetesen érvényesített, minden szervezetre egyaránt vonatkozó szabályok hosszú ideje szükségesek lennének, de még a mai napig sem születtek meg. Kérdés, hogy valaha is előállhat-e egy ilyen „ideális" állapot?"[34] Az idézett szerző állításai megfogalmazásakor természetesen még nem ismerhette a hatályos, az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvényt, de utóbbi jogi instrumentum koherens volta, illetve az elmúlt két évtized felhalmozódott problémáinak kezelésében felmutatott eredményei vonatkozásában számos szerző fogalmaz meg ma is igen súlyos kétségeket.

Jegyzetek

[1] Máté evangéliuma 7,12: „Mindazt, amit akartok, hogy veletek tegyenek az emberek, ti is tegyétek velük. Ez a törvény és a próféták". Újszövetségi Szentírás, Róma, 1978., BÉKÉS–DALOS féle fordítás.

[2] HANKISS Elemér: Kelet-európai alternatívák. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1989. 68–69.

[3] KUTI Éva: Hívjuk talán nonprofitnak. Budapest, Nonprofit Kutatócsoport, 1998. 45–46.

[4] HANKISS: i. m., 3. lbj., 70.

[5] HANKISS: i. m., 3. lbj., 66.

[6] GALTUNG, Johan: Feudal Systems, Structural Violence and the Structural Theory of Revolution. Peace and Social Structure, 1978/3. 51–73.

[7] KUTI: i. m., 4. lbj., 46.

[8] KUTI: i. m., 4. lbj., 48.

[9] KUTI: i. m., 4. lbj., 49.

[10] KÁDÁR János: A szocializmus megújulása Magyarországon. Válogatott beszédek és cikkek 1957–1986. Budapest, Kossuth, 1986. 262.

[11] A Magyar Szocialista Munkáspárt XII. kongresszusa. 1980. március 24–27. Budapest, MSZMP kiadványa, 1980. 138.

[12] HANKISS: i. m., 3. lbj., 100–101.

[13] KUTI: i. m., 4. lbj., 53.

[14] ARATÓ András – COHEN, Jean: Civil társadalom és demokratikus átmenet Latin-Amerikában és Kelet-Európában. Mozgó Világ, 1992/7. 17.

[15] KIS János: Korlátainkról és lehetőségeinkről. In: A monori tanácskozás. Illegális kiadvány, 1985. 8.

[16] SZILÁGYI Ákos: Ezerkilencszáznyolcvannégyen innen és túl. A negatív utópiák társadalomképe. Budapest, Magvető, 1988. 130.

[17] KIS: i. m., 16. lbj., 8.

[18] Uo. 10.

[19] KONRÁD György – SZELÉNYI Iván: Az értelmiség útja az osztályhatalomhoz. Budapest, Gondolat, 1989. 112.

[20] SZELÉNYI Iván: Új osztály, állam, politika. Budapest, Európa, 1990. 44.

[21] L. bővebben: ÁGH Attila: Az önszabályzó társadalom. Budapest, Kossuth, 1989.

[22] KUTI: i. m., 4. lbj., 53.

[23] Uo. 58.

[24] KUTI: i. m., 4. lbj., 60.

[25] Uo.

[26] Uo. 53.

[27] L. bővebben: MIKÓ Imre: Nemzetiségi jog és nemzetiségi politika. Kolozsvár, Minerva, 1944. 39.

[28] KUTI: i. m., 4. lbj., 56.

[29] BIHARI Mihály (szerk.): A többpártrendszer kialakulása Magyarországon 1985–1991. Budapest, Kossuth, 1992. 32.

[30] CSIZMADIA Ervin: A társadalom és a mai rendszer. Valóság, 1991/4. 52.

[31] GYÖRFFY Gábor: A nonprofit szervezetek ismérvei és tevékenységük. In: TÖRÖK – DR. VINCZE (szerk): Alapfokú kézikönyv civil szervezetek számára. Budapest, NIOK – SOROS, 1998. 19.

[32] HANKISS: i. m., 3. lbj., 70.

[33] ANHEIER, Helmut – SEIBEL, Wolfgang: A nonprofit szektor és a társadalmi átalakulás. Európa Fórum, 1993/3. 27.

[34] KUTI: i. m., 4. lbj., 61.